

**PENYUMBERAN LUAR KHIDMAT SOKONGAN
HOSPITAL AWAM DI MALAYSIA: AMALAN BIJAK
KE ARAH KECAPAIAN DASAR**

SULIAHTI HASHIM

UNIVERSITI SAINS MALAYSIA

2016

**PENYUMBERAN LUAR KHIDMAT SOKONGAN HOSPITAL
AWAM DI MALAYSIA: AMALAN BIJAK KE ARAH
KECAPAIAN DASAR**

Oleh

SULIAHTI HASHIM

**Tesis Yang Dikemukakan Bagi Memenuhi
Keperluan Untuk
Ijazah Doktor Falsafah**

Mac 2016

PENGHARGAAN

Bismillahirrahmanirrahim.

Terlebih dahulu saya bersyukur kehadiran Allah SWT, dengan rahmat dan kurniaanNya, tesis yang bertajuk **Penyumberan Luar Khidmat Sokongan Hospital Awam Di Malaysia: Amalan Bijak Ke Arah Kecapaian Dasar**, telah dapat diselesaikan, Alhamdulillah Thumma Alhamdulillah.

Ucapan penghargaan yang setinggi-tingginya ditujukan kepada penyelia utama, Professor Dr. Abdul Rashid Abdul Aziz, yang telah banyak membimbing sehingga tesis ini dapat disempurnakan. Terlalu banyak ilmu dan idea bernas beliau yang saya perolehi sepanjang penyiapan tesis ini. Hanya Dia sahaja yang selayaknya untuk membalas jasa baik beliau.

Kritikan membina daripada penyelia bersama, Professor Madya Dr. Mastura Jaafar terutama dalam bab metodologi kajian dan penemuan kajian, sangat berharga bagi saya. Tunjuk ajar beliau tidak akan saya lupakan.

Seterusnya, penghargaan kepada Universiti Teknologi MARA yang telah sudi membiaya pengajian dan menyelesaikan permasalahan yang saya hadapi sepanjang tempoh pengajian.

Tidak ketinggalan, ucapan penghargaan yang tidak berbelah bagi ini saya tujukan khas buat suami saya Mohd Azri Mohd Amin, anak-anak saya Aniq, Afiq, Atiq, ‘Abid, ‘Iffah, ‘Ainul, Amir dan ‘Aqilah Husna yang banyak bersabar dan memberi semangat kepada saya untuk meneruskan perjuangan hingga ke penghujungnya. Semoga apa telah diusahakan mendapat rahmat dan keberkatanNya. Amin.

ISI KANDUNGAN

Mukasurat

PENGHARGAAN.....	ii
ISI KANDUNGAN.....	iii
SENARAI JADUAL	x
SENARAI RAJAH.....	xv
SENARAI GLOSARI	xvi
SENARAI TATANAMA	xvii
SENARAI LAMPIRAN.....	xix
ABSTRAK	xx
ABSTRACT.....	xxii
BAB 1 PENDAHULUAN.....	1
1.1 Pengenalan	1
1.2 Latarbelakang Kajian	1
1.3 Takrifan Penyumberan Luar.....	4
1.4 Penyataan Masalah Kajian	8
1.5 Objektif Kajian.....	11
1.6 Persoalan Kajian.....	12
1.7 Kepentingan Kajian.....	12
1.7.1 Kepada Kerajaan.....	13
1.7.2 Kepada Pihak Hospital.....	13
1.7.3 Kepada Penggiat Industri.....	13
1.7.4 Kepada Penggiat Akademik.....	13

1.8	Metodologi Kajian.....	14
1.8.1	Kajian Soalselidik	16
1.8.2	Kajian Temubual.....	16
1.8.3	Kajian Dokumentasi.....	17
1.9	Skop dan Batasan Kajian.....	17
1.10	Rangka Tesis	18
1.11	Rumusan.....	20
BAB 2	PENSWASTAAN MALAYSIA	21
2.1	Pengenalan	21
2.2	Sejarah Penswastaan	21
2.3	Takrifan Penswastaan.....	31
2.4	Rasional Untuk Penswastaan	33
2.4.1	Kecekapan Ekonomi	34
2.4.2	Keseimbangan Fiskal	36
2.4.3	Pengagihan Ekuiti	37
2.5	Objektif Dasar Penswastaan di Malaysia	39
2.6	Pencapaian Objektif Penswastaan di Malaysia	42
2.6.1	Objektif 1 - Meringankan Beban Kewangan dan Pentadbiran Kerajaan.....	43
2.6.2	Objektif 2 - Mempertingkatkan Kecekapan dan Produktiviti.....	45
2.6.3	Objektif 3 - Mempercepatkan Pertumbuhan Ekonomi	49

2.6.4	Objektif 4 - Mengurangkan Saiz Dan Kewujudan Sektor Awam Dalam Ekonomi.....	52
2.6.5	Objektif 5 - Kerajaan Menepati Sasaran Polisi Ekonomi Kebangsaan	55
2.7	Amalan-amalan Penswastaan.....	57
2.7.1	Amalan Bijak Peringkat Pra-penswastaan	58
2.7.2	Amalan Bijak Peringkat Pasca-penswastaan	70
2.8	Penswastaan Melalui Penyumberan Luar	74
2.9	Kepentingan Penyumberan Luar	76
2.10	Kriteria Penyumberan Luar	80
2.11	Amalan Bijak Penyumberan Luar	82
2.12	Penyumberan Luar KSH Awam di Malaysia.....	87
2.13	Latarbelakang Polisi Kesihatan dan Penyumberan Luar KSH Awam Malaysia.....	90
2.14	Perbandingan Penyumberan Luar KSH Awam Di Malaysia Dengan Negara Terpilih.....	97
2.15	Rumusan.....	99
 BAB 3 REKABENTUK DAN METODOLOGI PENYELIDIKAN.....		102
3.1	Pengenalan	102
3.2	Metodologi Penyelidikan	103
3.2.1	Kaedah Kuantitatif.....	107
3.2.2	Kaedah Kualitatif.....	107
3.2.3	Penyetigaan (Triangulation).....	108
3.3	Unit Analisa.....	110
3.3.1	Syarikat Konsesi	111

3.3.2	Agensi Pemantau	112
3.4	Strategi Penyelidikan.....	113
3.5	Rekabentuk Penyelidikan.....	115
3.5.1	Kajian Rintis	116
3.5.2	Soalselidik.....	118
3.5.3	Temubual	121
3.5.4	Dokumentasi	124
3.6	Pengumpulan Data dan Menganalisa Data.....	125
3.6.1	Soalselidik.....	125
3.6.2	Temubual	130
3.6.3	Dokumentasi	133
3.6.4	Ujian Keatas Data	133
3.6.5	Ujian Kebolehpercayaan.....	134
3.6.6	Ujian Kesepadanan/Kehomogenan Maklum Balas	135
3.7	Rumusan.....	141
BAB 4	PENEMUAN DAN ANALISA KAJIAN.....	142
4.1	Pengenalan	142
4.2	Demografi Responden.....	142
4.3	Penglibatan Dalam Peringkat Awal Perlaksanaan Penyumberan Luar KSH Awam di Malaysia	148
4.4	Sebab Penyumberan Luar KSH.....	153
4.5	Pencapaian Objektif Penswastaaan Melalui Penyumberan luar KSH	156

4.5.1	Objektif 1 - Meringankan Beban Kewangan Dan Pentadbiran Kerajaan.....	157
4.5.2	Objektif 2 - Mempertingkatkan Kecekapan dan Produktiviti.....	172
4.5.3	Objektif 3 - Mempercepatkan Pertumbuhan Ekonomi	187
4.5.4	Objektif 4 - Mengurangkan Saiz Kewujudan Sektor Awam Di Dalam Ekonomi.....	194
4.5.5	Objektif 5 - Membantu Kerajaan Menepati Sasaran DEB.....	198
4.6	Amalan Bijak Penyumberan Luar	208
4.6.1	Peringkat Pra-Penyumberan Luar	209
4.6.2	Peringkat Pasca Penyumberan Luar.....	257
4.7	Faktor yang akan menentukan kejayaan penyumberan luar.	285
4.7.1	Analisa Soalselidik	285
4.7.2	Analisa Temubual	288
4.8	Rumusan.....	288
BAB 5	PERBINCANGAN	290
5.1	Pengenalan	290
5.2	Objektif kajian 1 – Sejauhmana Dasar Penswastaan Dicapai Melalui Penyumberan Luar Awam Malaysia.....	290
5.2.1	Objektif 1 - Meringankan Beban Kewangan dan Pentadbiran Kerajaan.....	291
5.2.2	Objektif 2 - Mempertingkatkan Kecekapan dan Produktiviti.....	296
5.2.3	Objektif 3 - Mempercepatkan Pertumbuhan Ekonomi	301
5.2.4	Objektif 4 - Mengurangkan Saiz Kewujudan Sektor Awam Di Dalam Ekonomi.....	303

5.2.5	Objektif 5 - Kerajaan Menepati Sasaran Polisi Ekonomi Kebangsaan	304
5.3	Objektif kajian 2 – Sejauhmana Amalan Bijak Pra dan Pasca Penswastaan Diamalkan Melalui Penyumberan Luar KSH Awam Malaysia	307
5.3.1	Amalan Bijak di Peringkat Pra-Penswastaan	307
5.3.2	Amalan Bijak di Peringkat Pasca Penswastaan	319
5.4	Masalah Utama Dalam Penyumberan Luar	323
5.4.1	Ketidak telusan	323
5.4.2	Pembaziran	326
5.4.3	Campurtangan Politik	327
5.4.4	Tender Rundingan Terus	328
5.4.5	Pemantauan	329
5.4.6	Kekaburan Dalam Kontrak	330
5.5	Rumusan	330
BAB 6	KESIMPULAN DAN CADANGAN	334
6.1	Pengenalan	334
6.2	Ulasan Kajian	334
6.3	Kesahan Objektif kajian	335
6.3.1	Sejauhmana Dasar Penswastaan Dicapai Melalui Penyumberan Luar KSH Awam Malaysia	336
6.3.2	Sejauhmana Amalan Bijak Pra dan Pasca Penswastaan Diamalkan Melalui Penyumberan Luar KSH Awam Malaysia	337
6.4	Sumbangan Kajian	338
6.4.1	Sumbangan Kepada Kerajaan	338

6.4.2	Sumbangan Kepada Penggiat Industri	339
6.4.3	Sumbangan Kepada Penggiat Akademik.....	340
6.4.4	Sumbangan Kepada Pihak Hospital.....	341
6.5	Skop Batasan Kajian	341
6.6	Cadangan Penyelidikan Masa Depan.....	342
6.7	Cadangan Rangkakerja.....	343
6.8	Rumusan Akhir	345

RUJUKAN

LAMPIRAN

SENARAI JADUAL

Mukasurat

Jadual 1.1: Takrifan penyumberan luar	5
Jadual 1.2: Senarai responden.....	14
Jadual 1.3: Skop kajian penyelidik	17
Jadual 2.1: Jumlah pekerjaan di sektor awam sebelum penswastaan	29
Jadual 2.2 : Perbelanjaan dan pendapatan kerajaan pusat (dalam peratusan KDNK)	30
Jadual 2.3: Perbandingan objektif dasar penswastaan di antara garis panduan penswastaan dan pelan induk penswastaan.....	40
Jadual 2.4: Pelbagai perbandingan objektif penswastaan	41
Jadual 2.5: Pendapatan Malaysia dari cukai korporat 1970-2000	45
Jadual 2.6: Pelaburan swasta.....	50
Jadual 2.7 : Pelaburan swasta yang diluluskan bagi tahun 2010 - 2011	51
Jadual 2.8 : Bilangan perusahaan sektor awam	53
Jadual 2.9: Peratusan pemilikan korporat sebelum dan selepas DEB	56
Jadual 2.10: Kajian penyumberan luar di Malaysia sejak tahun 2000.....	90
Jadual 2.11: Kriteria KSH awam sebelum dan selepas di sumber luarkan.....	95
Jadual 3.1: Perbezaan di antara penyelidikan kualitatif, penyelidikan kuantitatif dan penyelidikan campuran	106
Jadual 3.2 : Tujuan metodologi campuran	110
Jadual 3.3: Syarikat konsesi dan kawasan liputan (Permulaan penswastaan)	111
Jadual 3.4: Strategi penyelidikan	114
Jadual 3.5: Permasalahan ke atas dasar penswastaan dan amalan bijak yang dipraktikkan.....	117
Jadual 3.6: Sampel penyelidikan bagi soal selidik.....	119
Jadual 3.7 : Contoh soalan temubual	122

Jadual 3.8 : Senarai responden bagi temubual	123
Jadual 3.9 : Agihan maklumbalas responden.....	126
Jadual 3.10 : Pengelasan skala	129
Jadual 3.11: Cronbach Alpha oleh dimensi	134
Jadual 3.12: Ujian kesepadanan maklumbalas antara organisasi.....	136
Jadual 3.13: Ujian – T Sampel tidak bergantung : Kriteria pemilihan syarikat konsesi.....	137
Jadual 3.14: Ujian kesepadanan maklumbalas: Objektif Dasar Penswastaan	139
Jadual 3.15: Ujian – T sampel tidak bergantung.....	139
Jadual 4.1: Demografi responden	143
Jadual 4.2: Taburan responden mengikut organisasi dan jawatan.....	147
Jadual 4.3 : Taburan responden mengikut organisasi, tahap pengurusan	147
Jadual 4.4: Penglibatan responden (Soalselidik)	149
Jadual 4.5 Penglibatan responden (Temubual)	149
Jadual 4.6 : Perincian penglibatan responden	150
Jadual 4.7: Pihak yang membuat keputusan untuk menyumber luar KSH awam di Malaysia.....	152
Jadual 4.8: Keperluan menyumber luar KSH awam.....	152
Jadual 4.9: Ujian Deskripsi sebab penyumberan luar KSH awam	153
Jadual 4.10: Ujian Frekuensi sebab penyumberan luar (Soalselidik)	154
Jadual 4.11: Sebab terperinci penyumberan luar KSH awam (Temubual).....	155
Jadual 4.12 : Pengetahuan tentang dasar penswastaan (Temubual)	156
Jadual 4.13: Pencapaian objektif penswastaan	157
Jadual 4.14: Meringankan beban kewangan dan pentadbiran kerajaan (Objektif 1).158	
Jadual 4.15: Skor Min dan Sisihan Piawai: Meringankan Beban Kewangan Dan Pentadbiran Kerajaan (Objektif 1).....	158

Jadual 4.16: Meringankan beban kewangan dan pentadbiran kerajaan	160
Jadual 4.17: Respon tentang sebab kenaikan kos operasi.....	161
Jadual 4.18: Langkah susulan	164
Jadual 4.19: Peruntukan kos operasi bagi keseluruhan KKM sebelum dan selepas penswastaan	167
Jadual 4.20: Kos operasi dibayar kepada syarikat konsesi untuk awam selepas diswastakan.....	170
Jadual 4.21: Yuran pembayaran tetap mengikut kategori.....	171
Jadual 4.22: Perbandingan yuran tetap mengikut kategori dan pembayaran sebenar	172
Jadual 4.23: Ujian Frekuensi mempertingkatkan kecekapan dan produktiviti (Objektif 2)	173
Jadual 4.24: Skor min dan sisihan piawai : Mempertingkatkan kecekapan dan produktiviti (Objektif 2).....	173
Jadual 4.25: KSH awam sebelum ianya disumber luarkan.....	175
Jadual 4.26: Tindakan selepas diswastakan	176
Jadual 4.27: Ujian Frekuensi mempertingkatkan kecekapan dan produktiviti (Objektif 3)	176
Jadual 4.28: Alasan berlakunya ketidakcekan dan tidak produktif KSH awam (Termubual)	177
Jadual 4.29: Mempercepatkan pertumbuhan ekonomi (Objektif 3)	188
Jadual 4.30: Skor min dan sisihan piawai: Mempercepatkan pertumbuhan ekonomi (Objektif 3).....	188
Jadual 4.31: Mempercepatkan pertumbuhan ekonomi (Temubual)	190
Jadual 4.32: Cukai pengkorporatan dari syarikat konsesi.....	192
Jadual 4.33: Sub kontrak anak syarikat/kontraktor.....	193
Jadual 4.34: Mengurangkan Saiz Kewujudan Sektor Awam (Objektif 4).....	194
Jadual 4.35: Skor min dan sisihan piawai: Mengurangkan saiz kewujudan sektor awam (Objektif 4).....	195
Jadual 4.36: Mengurangkan saiz kewujudan sektor awam di dalam ekonomi	196

Jadual 4.37: Membantu kerajaan menepati sasaran DEB (Objektif 5).....	199
Jadual 4.38: Skor min dan sisihan piawai: Membantu kerajaan menepati sasaran DEB (Objektif 5).....	200
Jadual 4.39: Pengetahuan tentang Dasar Ekonomi Baru dan Polisi Ekonomi Kebangsaan.....	200
Jadual 4.40: Pencapaian DEB dalam penyumberan luar KSH awam.....	201
Jadual 4.41: Entiti korporat bumiputera dalam penswastaan KSH awam.....	204
Jadual 4.42: Lain-lain kriteria.....	206
Jadual 4.43: Skor min dan sisihan piawai : Lain-lain kriteria.....	207
Jadual 4.44: Penetapan dasar	210
Jadual 4.45: Skor min dan sisihan piawai : Penetapan Dasar	213
Jadual 4.46: Penilaian bajet.....	219
Jadual 4.47: Skor min dan sisihan piawai : Penilaian bajet	221
Jadual 4.48: Perletakan pekerja.....	226
Jadual 4.49: Skor min dan sisihan piawai: Perletakan Pekerja.....	229
Jadual 4.50: Menender dan membida	234
Jadual 4.51: Skor min dan sisihan piawai : Menender dan membida.....	234
Jadual 4.52: Kaedah pemilihan syarikat konsesi	237
Jadual 4.53: Kriteria pemilihan syarikat konsesi	238
Jadual 4.54: Skor min dan sisihan piawai : Kriteria pemilihan syarikat konsesi mengikut organisasi	239
Jadual 4.55: Skor min dan sisihan piawai: kriteria pemilihan syarikat konsesi.....	240
Jadual 4.56: Penentuan tempoh konsesi.....	252
Jadual 4.57: Skor Min dan Sisihan Piawai : Penentuan Tempoh Konsesi.....	254
Jadual 4.58: Skor min dan sisihan piawai : Perlaksanaan (mutu perkhidmatan) mengikut organisasi	258

Jadual 4.59: Skor min dan sisihan piawai: Perlaksanaan (pekerja) mengikut aspek dan organisasi	260
Jadual 4.60: Skor Min dan Sisihan Piawai : Pemantauan Mengikut Organisasi dan Purata Keseluruhan	262
Jadual 4.61: Jadual lawatan dan pengawasan ke semua hospital kontrak	270
Jadual 4.62: Skop kerja perkhidmatan mengikut kehendak teknikal dan petunjuk prestasi	272
Jadual 4.63: Skor min dan sisihan piawai: Penilaian mengikut organisasi dan purata keseluruhan	275
Jadual 4.64: Penilaian tentang formula pemotongan yuran	277
Jadual 4.65: Skor min dan sisihan piawai: Penilaian tentang formula pemotongan yuran	278
Jadual 4.66: Perjanjian konsesi - Pembayaran yuran.....	282
Jadual 4.67: Pencapaian prestasi syarikat konsesi	284
Jadual 4.68: Perbandingan peratusan kenaikan/penurunan pencapaian prestasi syarikat konsesi.....	285
Jadual 4.69: Faktor kejayaan penyumberan luar.....	287

SENARAI RAJAH

Mukasurat

Rajah 1.1: Metodologi Kajian.....	15
Rajah 2.1: Amalan bijak mengikut peringkat Penyumberan Luar.....	85
Rajah 2.2: Kategori KSH	94
Rajah 3.1: Rekabentuk peneylidikan	115
Rajah 5.1: Cukai pengkorporatan	296
Rajah 6.1: Rangkakerja dari penemuan kajian tentang kecapaian dasar berdasarkan amalan bijak.....	347

SENARAI GLOSARI

BEMS	: Bio-medical Engineering Management System (Sistem Pengurusan Kejuruteraan Bio-perubatan)
CA	: Concession Agreement (Perjanjian Konsesi)
CLS	: Cleansing Services (Perkhidmatan Pembersihan)
CWMS	: Clinical Waste Management System (Sistem Pengurusan Sisa Klinikal)
DEB	: Dasar Ekonomi Baru
FEMS	: Facilities Engineering Management System (Sistem Pengurusan Kejuruteraan Kemudahan)
GLC	: Government Link Company (Syarikat Berkaitan Kerajaan)
HSIP	: Hospital Specific Implementation Plan (Pelan Pelaksanaan Spesifik Hospital)
HSS	: Hopital Support Services (Perkhidmatan Sokongan Hospital)
ICT	: Internet Communication Technology
IPT	: Institut Pengajian Tinggi
JPA	: Jabatan Perkhidmatan Awam
JPM	: Jabatan Perdana Menteri
KDNK	: Keluaran Dalam Negara Kasar
KKM	: Kementerian Kesihatan Malaysia
KPI	: Key Performance Indicator (Petunjuk Utama Prestasi)
KSH	: Khidmat Sokongan Hospital
LLS	: Linen and Laundry Services (Perkhidmtan Linen dan Dobi)
MAP	: Master Agreed Procedures (Prosedur yang Dipersetujui)
MTUC	: Kongres Kesatuan Pekerja Malaysia
MOH	: Ministry of Health (Kementerian Kesihatan)
NGO	: Non-Government Organisation (Bukan Pertubuhan Kerajaan)
PFI	: Private Finance Iniciative (Inisiatif Pembiayaan Swasta)
PPP	: Public-Private Partnership (Perkongsian Awam-Swasta)
PTG	: Parit Tanah dan Galian
QAP	: Quality Assurance Program (Program Jaminan Kualiti)
RM	: Rancangan Malaysia
SCA	: Supervision and Consultancy Agreement (Perjanjian Penyeliaan dan Perundingan)
SIHAT	: Sistem Hospital Awasan Taraf Sdn. Bhd.
SPSS	: Pakej Statistik Untuk Sains Sosial
TRPI	: Technical Requirements and Performance Indicator (Keperluan Teknikal dan Petunjuk Prestasi)
UKAS	: Unit Kerjasama Awam Swasta
UPE	: Unit Perancangan Ekonomi

SENARAI TATANAMA

Asian Development Bank	: Bank Pembangunan Asia
Build-Operate-Transfer	: Bina-Kendali-Pindah
Build-Transfer	: Bina-Pindah
Build-Operate-Own	: Bina-Kendali-Milik
Capital Expenditure	: Perbelanjaan Modal
Clinical Waste Management System	: Sistem Pengurusan Sisa Klinik
Contracting out	: Kontrak Luaran
Concession Agreement	: Perjanjian Konsesi
Core Service	: Perkhidmatan Teras
Corporatisation	: Pengkorporatan
Current Expenditure	: Perbelanjaan Semasa
Equity Sales	: Penjualan Ekuiti
Fee Review Committee	: Jawatankuasa Kajian Semula Yuran
Government Link Company	: Syarikat Berkaitan Kerajaan
Gross Domestic Product	: Keluaran Dalam Negara Kasar
Hospital Specific Implementation Plan	: Pelan Khusus Perlaksanaan Hospital
Implementation and Coordination Unit	: Unit Perlaksanaan dan Koordinasi
International Monetary Fund	: Dana Kewangan Antarabangsa
Intent Letter	: Surat Niat
Integrated Facilities Management	: Perkhidmatan Fasiliti Bersepadu
Key Performance Indicator	: Penunjuk Prestasi Utama
Lease	: Pajakan
Lease Assets	: Pajakan Aset
Linen and laundry services	: Perkhidmatan linen dan dobi
Outsourcing	: Penyumberan Luar
Management Contract	: Kontrak Pengurusan
Master Agreed Procedures	: Garispanduan Prosidur yang Dipersetujui
Modified Budgeting System	: Sistem Perubahan Belanjawan
Non-Government Organisation	: Pertubuhan Bukan Kerajaan
None Core Service	: Perkhidmatan Yang Bukan Teras
Privatization Guidelines	: Garispanduan Penswastaan
Privatisation Master Plan	: Pelan Induk Penswastaan
Privatization Task Force	: Pasukan Petugas Penswastaan
Privatization Unit	: Unit Penswastaan
Private Finance Initiative	: Inisiatif Pembiayaan Swasta
Public-Private Partnership	: Kerjasama Awam-Swasta
Public Listing	: Penyenaraian Awam
Purchase by Management	: Pembelian oleh Pengurusan
Quality Assurance Program	: Program Jaminan Kualiti (QAP)
Sales of Assets	: Penjualan Aset
Statistical Package for the Social Sciences	: Pakej Statistik Untuk Sains Sosial
	:

Technical Requirements and Performance Indicator	Kehendak Teknikal dan Penunjuk Prestasi
Transaction Cost Theory	: Teori Transaksi Kos
U.S. Agency for International Development	: Agensi Pembangunan Antarabangsa Amerika
World Bank	: Bank Dunia

SENARAI LAMPIRAN

Lampiran 1	: Surat Kebenaran Membuat Penyelidikan
Lampiran 2	: Borang Soalselidik
Lampiran 3	: Senarai Soalan Temubual

PENYUMBERAN LUAR KHIDMAT SOKONGAN HOSPITAL

AWAM DI MALAYSIA: AMALAN BIJAK KE ARAH

KECAPAIAN DASAR

ABSTRAK

Penyumberan luar khidmat sokongan hospital (KSH) awam di Malaysia adalah sangat berbeza dengan negara lain. KSH awam adalah projek penswastaan terbesar Kementarian Kesihatan Malaysia (KKM), yang terbesar seumpamanya di dunia dan yang julung kali dilaksanakan di dunia. Lima KSH bukan klinikal telah dipilih untuk diuruskan oleh satu kontrak, dan bukannya diuruskan oleh pihak pengurusan hospital. Walaupun pelbagai kajian dibuat tentangnya, namun tiada penyelidikan mendalam dari konteks pencapaian objektif Dasar penswastaan dan amalan bijak yang dipraktiskan. Objektif kajian pertama adalah untuk menentukan sejauh mana lima objektif Dasar Penswastaan telah dicapai melalui penggunaan khidmat luar KSH awam. Objektif kajian kedua pula untuk mengenal pasti sejauhmana tahap amalan bijak penyumberan luar dipraktiskan dalam penyumberan luar KSH awam. Dalam usaha untuk mencapai kejayaan penyumberan luar KSH, amalan bijak telah dikenal pasti yang melibatkan peringkat pra dan pasca penswastaan (penyumberan luar). Kaedah penyelidikan campuran dipilih untuk mencapai kedua-dua objektif kajian. Data dikumpul daripada kajian soalselidik, temubual dan kajian dokumentasi kerajaan dianalisa dan ditriangulasikan bersama. Seramai 148 responden terlibat dalam soalselidik, manakala 26 responden ditemubual. Responden

adalah dari tahap pengurusan atasan, pertengahan dan teknikal. Pelbagai bentuk dokumen kerajaan dipergunakan dalam usaha untuk mencapai hasil yang lebih menyeluruh. Penemuan kajian mendapati bahawa wujudnya hubungan di antara mempraktiskan amalan bijak dengan kecapaian objektif Dasar Penswastaan. Sebelum melaksanakan apa-apa polisi, kerajaan perlu lebih berhati-hati dalam membuat keputusan dengan lebih berhemah dan telus dalam mempraktiskan amalan bijak penyumberan luar. Hasil kajian ini diharapkan dapat membantu negara-negara lain yang ingin menyumber luar perkhidmatan kesihatan pada skala besar yang sama seperti Malaysia.

**OUTSOURCING OF PUBLIC HOSPITAL SUPPORT SERVICES
IN MALAYSIA : BEST PRACTICE TOWARDS POLICY
ACHIEVEMENT**

ABSTRACT

Outsourcing of public Hospital Support Service (HSS) in Malaysia is unique compared to other countries. It is the largest privatisation project for the Ministry of Health (MOH), as well as being the largest and first ever to be implemented in the world. Five HSS were chosen to be managed through contracts instead of directly by the hospital management. Various studies have been carried out regarding this subject, but there have been no in-depth research in the context of policy objective achievement and the implementation of best practices. The first objective of this study is to determine the extent to which the five Privatisation Policy objectives are achieved in the outsourcing of the public HSS. The second objective is to identify the practices in the outsourcing of the public HSS. In order to achieve successful outsourcing of HSS, best practices were identified in the pre and post-outsourcing stages. The mixed method research approach was selected to achieve the objectives of the study. Data collected from questionnaire survey, interviews and government documentation were analysed and triangulated. A total of 148 respondents were involved in the questionnaire survey, while 26 respondents were interviewed. Respondents were from various levels of management, ie: the upper, middle and technical departments. Various

forms of government documents were analysed in order to achieve more comprehensive results. The findings showed that there is a relationship between the implementation of best practices and the achievement of the Privatisation Policy objectives. Before implementing any policy, there is a need for the Government to be more careful, prudent and transparent in decision making, which also applies to the implementation of the best practices for outsourcing public HSS. The results of this study may be useful to other countries wishing to embark on privatisation of medical services on a large scale similar to Malaysia.

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1 Pengenalan

Bab pendahuluan ini menerangkan tentang latar belakang dan gambaran keseluruhan tesis. Bermula dengan latar belakang kajian dan takrifan tajuk bagi memudahkan pemahaman tentang kajian yang dibuat. Diikuti dengan pernyataan masalah yang telah menimbulkan jurang pengetahuan dan objektif kajian yang akan menyelesaikan jurang pengetahuan. Pembentukan persoalan kajian dibuat sebagai panduan dalam mencapai objektif kajian dan penerangan tentang kepentingan kajian. Penerangan terperinci tentang metodologi kajian yang telah dipilih, skop dan batasan kajian. Diakhiri dengan rangka tesis yang menunjukkan secara ringkas isi kandungan bab-bab kajian ini selanjutnya.

1.2 Latarbelakang Kajian

Dasar Penswastan di Malaysia bermula apabila perlaksanaan penswastan di bawah pentadbiran Margaret Thatcher di United Kingdom pada tahun 1979, kemudian, disusuli oleh pentadbiran Reagan di Amerika Syarikat lewat tahun berikutnya. Dasar Penswastan di Malaysia telah diumumkan pada tahun 1983 dan penyumberan luar adalah merupakan sebahagian daripada penswastan. Ia juga dikenali sebagai kontrak luar. Penswastan melalui penyumberan luar di Malaysia bukanlah satu isu baru. Samada disadari ataupun tidak, perkhidmatan yang bukan teras (none core service)

telah lama disumber luarkan, iaitu sebelum program penswastan diumumkan di Malaysia.

Perkhidmatan ini bukan sahaja melibatkan perkhidmatan seperti katering, perakaunan, teknologi komunikasi dan proses pembayaran gaji tetapi juga dalam firma pembuatan (Canez, 2000, Gietzmann, 1996, McIvor et. al, 1997, Venkatesan, 1992). Jabatan Kerja Raya juga telah mengsource luarkan perkhidmatan Jurukur Bahannya iaitu penyediaan anggaran awalan, perancangan kos dan akaun muktamad kepada konsultan swasta (Abdul Aziz, 2004) .

Projek penyumberan luar khidmat sokongan hospital (selepas ini dinyatakan sebagai KSH) awam di Malaysia adalah berbeza dengan projek penyumberan luar KSH awam di negara lain. Ini adalah kerana, pada tahun 1996, lima KSH awam bukan klinikal telah disumber luarkan, iaitu pembersihan, linen dan dobi, pengurusan sisa klinikal, penyelenggaraan kejuruteraan bio-perubatan dan penyelenggaraan kejuruteraan fasiliti kepada tiga syarikat swasta (selepas ini disebut syarikat konsesi) yang dipilih mengikut wilayah masing-masing (wilayah utara, wilayah tengah dan wilayah selatan). Projek penyumberan luar khidmat sokongan ini adalah merupakan yang julung kalinya wujudnya di dunia yang mana melibatkan kesemua hospital awam di Malaysia (Pillay, 2002).

Ini adalah kerana skop perkhidmatan dan liputan penswastan ke atas lima KSH akan diuruskan oleh satu kontrak, dan bukannya oleh pihak pengurusan hospital. Skop perkhidmatan KSH yang dimaksudkan adalah seperti berikut:

- Perkhidmatan Pembersihan

Ia meliputi perkhidmatan pembersihan, seperti pembersihan wad, klinik, bilik bedah, makmal, farmasi dan kawasan-kawasan lain

- Perkhidmatan Linen dan Dobi

Perkhidmatan termasuk mengumpul, mendobi, merawat, membaiki, mengedar, membekal linen dan mengurus bekalan linen

- Perkhidmatan Pengurusan Sisa Klinikal

Ia melibatkan pengumpulan, penyimpanan, pengangkutan, pembakaran dan pelupusan sisa klinikal dengan cara yang mesra alam

- Perkhidmatan Penyelenggaraan Kejuruteraan Bioperubatan

Perkhidmatan kejuruteraan penyelenggaraan bilik bedah dan semua diagnostik perubatan, terapi, makmal, radiologi dan alat ganti peralatan elektronik

- Perkhidmatan Penyelenggaraan Kejuruteraan Fasiliti

Merangkumi penyelenggaraan sistem kejuruteraan mekanikal dan elektrik, kerja-kerja kejuruteraan awam, termasuk pembinaan jalan raya, parit, bekalan air, paip kebersihan, pembentungan serta penyelenggaraan, landskap dan kawalan perosak

Ketika kajian ini dibuat, tempoh konsesi program ini telahpun tamat. Maka, adalah bertepatan untuk mengkaji keberkesanan program ini sebelum dan selepas dilaksanakan kira-kira 15 tahun yang lalu. Kajian meliputi sejauhmana objektif Dasar Penswastan (UPE, 1985) tercapai dan amalan bijak yang dilaksanakan samada di peringkat pra-penswastan ataupun pasca penswastan.

Objektif Dasar Penswastaan menegaskan dapat:- 1. meringankan beban kewangan dan pentadbiran kerajaan, 2. mempertingkatkan kecekapan dan produktiviti, 3. memudahkan pertumbuhan ekonomi, 4. mengurangkan saiz dan kewujudan sektor awam di dalam ekonomi dan 5. membantu kerajaan menepati sasaran dalam polisi ekonomi kebangsaan ataupun Dasar Ekonomi Baru (DEB).

1.3 Takrifan Penyumberan Luar

“*Outsourcing*” adalah cantuman dari perkataan “*out*” dan “*source*” yang secara terjemahannya membawa maksud “*out*”, ialah luar dan “*source*” adalah sumber. Diperkemas lagi, ianya disebut sebagai penyumberan luar, ataupun kontrak luaran (*contracting out*). Dalam kajian ini, penyelidik telah memutuskan untuk menggunakan *penyumberan luar* bagi perkataan “outsourcing”.

Pelbagai takrifan diberikan ke atas penyumberan luar. Di antaranya seperti yang ditunjukkan di Jadual 1.1.

Jadual 1.1: Takrifan penyumberan luar

Penyelidik	Tafsiran/Takrifan											
	Keputusan organisasi	Penglibatan orang luar yang pakar	Di meterai bawah kontrak	Barang-barang atau perkhidmatan	Memindahkan atau menjual aset, pekerja dan aktiviti-aktiviti untuk vendor pihak	Menyewa perkhidmatan profesional di luar untuk memenuhi keperluan dalam	Terlibat dalam beberapa atau semua fungsi	Memenuhi kehendak dan matlamat yang ditetapkan	Tumpuan lebih kepada perkhidmatan bukan teras	Organisasi boleh memberi tumpuan sepenuhnya kepada perkhidmatan teras	Tempoh masa yang dipersetujui	Vendor dibayar
Weizenbach (1982)		√	√									
Butterfield & Wolfe (1994)		√							√	√	√	
Loh & Venkatraman (1992)		√					√					
Lacity & Hirschheim (1997)		√										
Fitzgerald & Willcocks (1994)						√		√				
Barrett (1995)		√	√		√							
Cheon, Grover & Teng (1995)		√						√				
Gupta & Gupta (1995)		√				√						
Willcocks et. al. (1995)			√						√	√		
Willcocks & Choi (1995)									√	√		
Deaver (1997)												
Apte et. al. (1997)				√	√		√					
Hu, Saunders & Gebelt (1997)	√											
Kern (1997)											√	√
Lacity & Wilcock (1998)	√							√				
Hancox & Hackney (1999)					√							
Swink (1999)	√	√										
Lankford & Parsa (1999)			√									
Elmuti & Kathawala (2000)	√	√										
Williams (2002)			√									
Barrett & Baldry (2003)					√							
Chase et al. (2001)	√	√										

Jadual 1.1 menunjukkan bahawa beberapa orang penyelidik bersetuju bahawa penyumberan luar adalah merupakan keputusan yang perlu ditentukan oleh sesebuah organisasi/kerajaan samada untuk membuat sendiri dengan menggunakan sumber dalaman organisasi atau memberi kepada pihak luar menyedia dan menguruskan aset berdasarkan kepada kepakaran yang ada, pekerja dan aktiviti organisasi dengan sejumlah kewangan yang dipersetujui dalam tempoh masa yang ditetapkan.

Penyumberan luar juga boleh ditafsirkan sebagai kaedah pengurusan yang membenarkan syarikat swasta menguruskan operasi perkhidmatan yang sebelumnya diuruskan oleh pihak dalaman dengan ikatan perjanjian. Kebanyakan khidmat yang disumber luar adalah khidmat bukan kompeten ataupun bukan teras dalam organisasi, seperti khidmat kantin, katering, pembersihan dan keselamatan. Ini memberi peluang kepada organisasi/kerajaan untuk memberi tumpuan lebih kepada perkhidmatan teras yang menjadi matlamat utama organisasi.

Sejak dahulu lagi, penyumberan luar telah diterima pakai oleh negara-negara membangun di serata dunia disebabkan oleh perubahan teknologi dunia yang pesat, risiko perkhidmatan yang semakin tinggi, fleksibiliti dalam perkhidmatan dan kerja, tekanan yang kuat ke atas kemampuan organisasi dan globalisasi (Deaver, 1997, Cook, 2001).

Sepertimana yang difahami, penyumberan luar merupakan sebahagian daripada bentuk penswastan yang mempunyai definisi yang hampir sama dengan bentuk-bentuk penswastan yang lain, namun perlaksanaan dan implikasinya agak berbeza.

1.4 Penyataan Masalah Kajian

Pernyataan masalah kajian merupakan sebab kajian ini dilaksanakan. Ia mungkin nampak kecil pada kacamata seseorang tetapi mungkin memberi impak yang besar kepada sektor kesihatan amnya dan negara khususnya.

Penyumberan luar KSH awam di Malaysia adalah unik jika dibandingkan dengan negara lain yang melaksanakan penyumberan luaran KSH. Di mana, Malaysia menyumber luarkan lima KSH bukan klinikal di kesemua hospital awam di Malaysia. Berbanding dengan suasana di negara lain seperti United Kingdom, Amerika Syarikat, Brazil, Australia, New Zealand, Germany dan Greece yang hanya mengsumber luar sebahagian dari KSHnya samada ianya klinikal ataupun bukan klinikal (Young, 2005).

Kejayaan negara luar yang telah melaksanakan penyumberan luar KSH menjadi pendorong kepada Malaysia untuk menerima dan melaksanakan penswastan. Di antaranya, adalah Carolinas Healthcare membuktikan penjimatan daripada kontrak baru berjumlah lebih daripada AS 1.428 juta (bersamaan RM 5.24 juta) dan meningkatkan kualiti perkhidmatan operasi (McCallum & Jacoby, 2007). Di UK, perkhidmatan sokongan adalah perkhidmatan perniagaan dianggarkan bernilai lebih daripada £ 303 billion (bersamaan RM 1742 billion) pada tahun 2007 (dipetik dari Ucapama Contracted out UK support services).

Idea penyumberan luar KSH awam dan kesihatan awam, telah dibangkitkan pada tahun 1996 oleh kerajaan semasa mengumumkan Rancangan Malaysia Ketujuh (RMK-7). Namun begitu, pelaksanaan projek penyumberan luar ini telah menimbulkan kurang selesa daripada masyarakat berpendapatan rendah, warga tua, dan orang kurang upaya (Sangaralingam, 2007; Chan, 2000). Kebimbangan mereka adalah berdasarkan kepada peningkatan kos operasi ke atas kelima-lima KSH awam (Chan, 2000).

Peningkatan kos operasi KSH awam menyebabkan tekanan bebanan kos kepada negara (Sarji, 1996). Isu ini telah dibangkitkan dalam mesyuarat Parlimen ke-3 dalam Dewan Rakyat di mana, kenaikan kos operasi daripada RM470 juta kepada RM510 juta dalam tahun 1999, tiga tahun selepas penyumberan luar dilaksanakan. Kenaikan kos ini bercanggah dengan objektif Dasar Penswastan yang telah ditetapkan pada tahun 1983 dan 1991 yang berhasrat untuk mengurangkan bebanan kewangan kerajaan.

Ini telah dibuktikan oleh Lacity & Willcocks (2005), yang menjumpai bahawa hanya 54 peratus projek penyumberan luar didapati menjimatkan kos. Tambahan pula, terdapat bukti bahawa kira-kira satu daripada tiga kontrak penyumberan luar yang menumpukan kepada pengurangan kos, gagal untuk memenuhi jangkaan (Caldwell, 2002). Kisah-kisah kejayaan penyumberan luar terbukti secara empirikal dapat mengurangkan kos (Bowers, 1990, Gupta & Zheuder, 1994) tetapi ia tidak dapat dimanfaatkan seperti yang diharapkan (Goles & Hirschheim, 2000, Levina & Ross, 2003, Scheier, 1997).

Selain dari itu, penyumberan luar juga sepatutnya dapat meningkatkan kecekapan perkhidmatan kerajaan selaras dengan objektif Dasar Penswastaan. Namun, beberapa kajian menunjukkan sebaliknya. Ia berpunca dari syarikat penyedia perkhidmatan yang tidak memahami kehendak kerajaan, kehendak spesifikasi kontrak dan pengurusan pekerja serta syarikat (Young, 2011). Ini menyebabkan Levery (2002) dan Crowley (1999) mendakwa, walaupun penyedia perkhidmatan penyumberan luar menyatakan bahawa mereka telah berjaya, tetapi pada hakikatnya mereka gagal dan menghadapi banyak permasalahan.

Menurut Davies (2011) objektif penyumberan luar bukan sahaja boleh menjimatkan kos (objektif Dasar Penswastaan 1) dan meningkatkan kecekapan (objektif Dasar Penswastaan 2 dan 4), tetapi juga boleh merangsang perniagaan (objektif Dasar Penswastaan 3 dan 5) yang dijalankan dengan lebih menumpukan kepada bidang kepakaran. Pendapat Davies ini, merangkumi kelima-lima objektif Dasar Penswastaan yang digunapakai di Malaysia yang menjadi matlamat utama kajian ini.

Sepanjang pelaksanaan penswastaan timbul pelbagai masalah seperti rasuah, nepotisma dan kronisma (Sundaram, 1995). Permasalahan ini menjadikan penswastaan di Malaysia tidak begitu berjaya dan membebankan rakyat serta kerajaan (Yang, 2000). Merujuk kepada Sundaram & Chowdhury (2009), permasalahan yang timbul ini adalah akibat dari kegagalan di dalam proses pra-penswastaan seperti kaedah pemilihan, penetapan bajet dan yuran, prestasi dan kepakaran syarikat konsesi yang dipilih (Abdul Aziz, 2002). Manakala, Tan (2007) pula menyatakan

permasalahan juga timbul di peringkat pasca penswastan, seperti kaedah pelaksanaan dan penilaian.

Oleh itu, kajian ke atas amalan-amalan perlu diperdalam di peringkat sebelum dan selepas penswastan untuk memastikan keputusan yang dibuat mencapai objektif Dasar Penswastan. Ekoran dari itu, penyelidik telah memutuskan untuk melihat isu amalan bijak yang telah diperkenalkan oleh beberapa pengkaji seperti Anderson (1984), Nooteboom (2006), Greaver (1999), McIvor (2000), Mohd Nur (2003), Young & Quinn (2002), Momme (2001), Cullen & Willcokcs (2003), Francheschini (2003), Pollard & Court (2005) dan Baba (2006).

Kajian melibatkan amalan bijak sebelum penswastan dan selepas penswastan iaitu tahap perundingan, tempoh, pemilihan, keuntungan, pekerja, kualiti, pelaksanaan, penilaian dan kawalan yang melibatkan peringkat pra-penswastan dan pasca-penswastan. Ini adalah kerana, menurut Creswell (2013) permasalahan kajian adalah merupakan satu isu yang perlu dititikberatkan dan tidak boleh dibiarkan begitu sahaja. Permasalahan ini hendaklah dikaji untuk mendapatkan satu penyelesaian yang terbaik.

1.5 Objektif Kajian

Objektif pertama penyelidik adalah untuk mengenalpasti sejauhmana kelima-lima objektif Dasar Penswastan Malaysia yang dilancarkan pada tahun 1983, oleh Tun Dr. Mahathir Mohamad selaku Perdana Menteri Malaysia, dapat dicapai melalui penswastan penyumberan luar KSH awam selama tempoh konsesi.

Objektif kedua, adalah untuk mengenalpasti sejauhmana proses pra dan pasca penswastaan mempraktiskan amalan bijak penswastaan dalam penyumberan luar KSH. Amalan-amalan di peringkat pra-penswastaan merangkumi Perundingan, Penentuan dasar, Penilaian dan bajet, Tenaga pekerja, Proses tender, Pemilihan syarikat swasta dan Penentuan tempoh kontrak/konsesi. Sementara di peringkat pasca penswastaan pula melibatkan Perlaksanaan, Pemantauan dan Penilaian.

Kesemua objektif kajian di atas akan diperbincangkan di dalam Bab 2.

1.6 Persoalan Kajian

Bagi memastikan kesemua Objektif di atas tercapai, beberapa persoalan utama mengenai penyumberan luar perlu diselesaikan, iaitu:-

1. Apakah matlamat yang ingin kerajaan capai melalui penyumberan luar KSH?
2. Apakah amalan bijak yang diamalkan?
3. Bagaimanakah amalan bijak ini diamalkan?
4. Sejauh manakah penyumberan luar KSH di Malaysia berbeza dengan negara lain

1.7 Kepentingan Kajian

Kepentingan kajian di dalam bab ini merujuk kepada kepentingan yang akan diperolehi oleh pihak yang terlibat di dalam penyumberan luar KSH awam di Malaysia.

1.7.1 Kepada Kerajaan

Di antara kepentingan kajian dibuat adalah untuk membantu kerajaan bertindak segera dalam menghadapi keperluan pasaran dunia yang sentiasa berubah-ubah. Dalam konteks yang sama, perubahan dalam suasana geopolitik dunia dari satu dasar ke satu dasar yang lebih baik dan berkesan. Setelah melalui beberapa proses soal selidik, temubual dan dokumentasi, beberapa isu telah dikenalpasti boleh mempengaruhi penetapan dasar. Diharapkan, hasil kajian ini akan dapat membantu kerajaan mempersiapkan diri jika ingin melaksanakan apa juga dasar yang baru diperkenalkan di pasaran dunia di masa akan datang (Ashank & Joydeep, 2005) dan negara-negara lain yang ingin menyumber luar perkhidmatan kesihatan pada skala Malaysia, boleh mempelajari dari pengalaman Malaysia.

1.7.2 Kepada Pihak Hospital

Pihak pengurusan hospital boleh mengenalpasti KSH yang sepatutnya disumber luarkan dan perkhidmatan yang tidak sepatutnya akan dilaksanakan oleh pihak KKM.

1.7.3 Kepada Penggiat Industri

Perlaksanaan dasar penswastan KSH mungkin sama ataupun mungkin berbeza dari penswastan perkhidmatan yang lain. Penggiat industri dapat meneroka dan memperolehi pengalaman dari penswastan KSH.

1.7.4 Kepada Penggiat Akademik

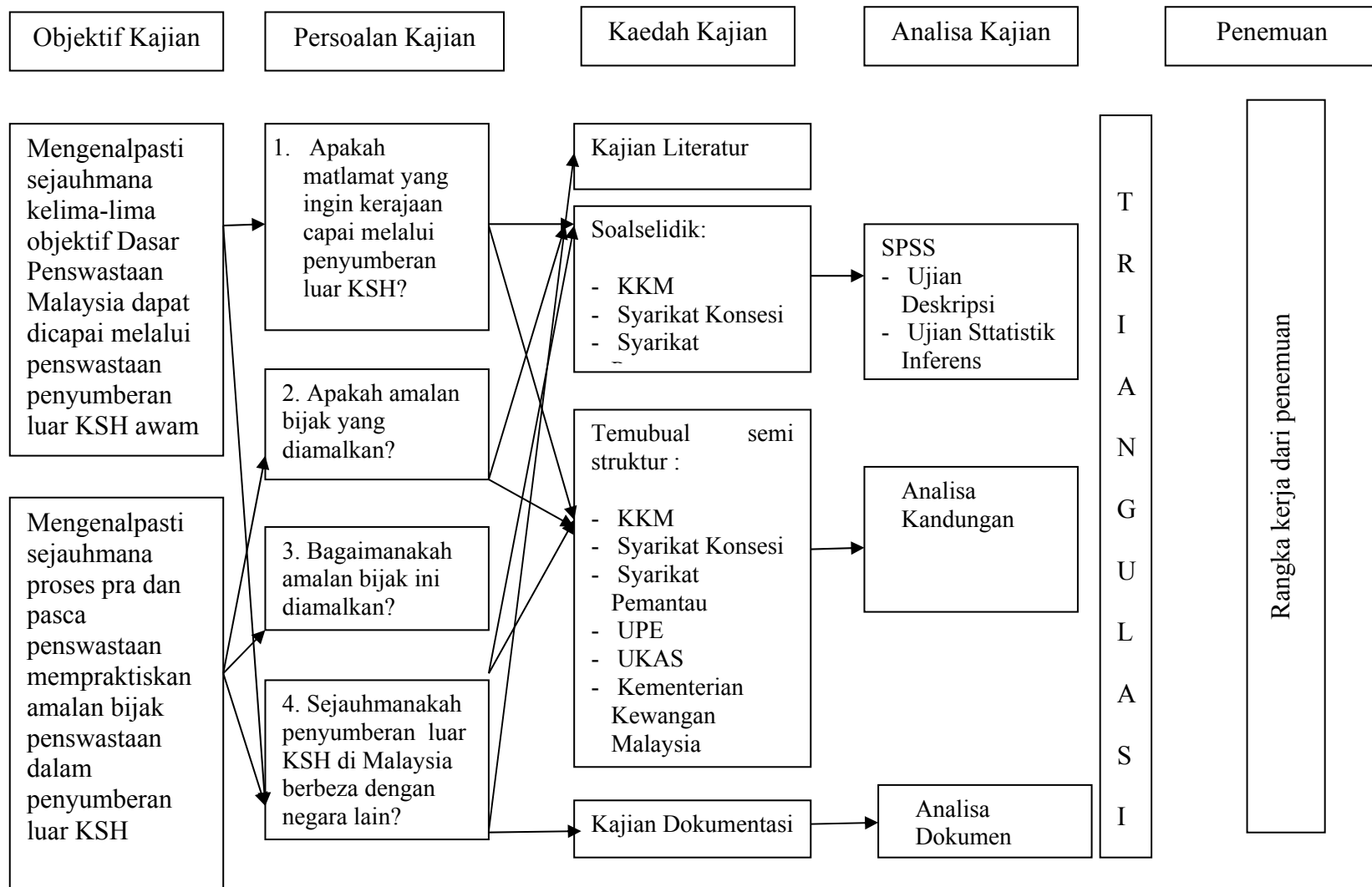
Penggiat akademik boleh didedahkan kepada praktis sebenar pengurusan tender yang diamalkan berbanding dengan teori yang dipelajari di institusi pengajian.

1.8 Metodologi Kajian

Untuk mencapai objektif kajian, kaedah campuran digunakan. Di mana, ia melibatkan kaedah soalselidik, temubual dan kajian dokumentasi. Ketiga-tiga kaedah ini mempunyai ciri-ciri dan kesan tertentu kepada kajian yang dibuat. Kajian ini dibuat bermula dari tempoh KSH awam disumber luarkan (tahun 1997) hingga tahun 2012. Agihan responden boleh diringkaskan seperti berikut:-

Jadual 1.2: Senarai responden

	Responden	Temubual	Soalselidik
1.	Bahagian Kejuruteraan, KKM	√	√
2.	Unit Perancang Ekonomi (UPE)	√	x
3.	Unit Kerjasama Awam Swasta (UKAS)	√	x
4.	Kementerian Kewangan Malaysia	√	x
5.	Kongres Kesatuan Pekerja Malaysia (MTUC)	√	x
6.	Sistem Hospital Awasan Taraf (SIHAT)	√	√
7.	Syarikat Konsesi A	√	√
8.	Syarikat Konsesi B	√	√
9.	Syarikat Konsesi C	√	√



Rajah1.1: Metodologi Kajian

1.8.1 Kajian Soalselidik

Menurut Fellows & Liu (2008), soalselidik merupakan salah satu kaedah mendapatkan maklumat yang menerapkan fakta, pengetahuan dan pandangan. Sejumlah 405 borang soalselidik diedarkan. Demi menjaga kepentingan bersama, nama sebenar ketiga-tiga syarikat konsesi yang dimaksudkan hanya dinyatakan sebagai Syarikat A, B dan C.

Dari 155 borang soalselidik yang diterima hanya 148 borang sahaja yang telah lengkap diisi. Oleh yang demikian sejumlah 148 borang sahaja dianalisa. Data-data ini dianalisis dengan bantuan perisian Pakej Statistik Untuk Sains Sosial (Statistical Package for the Social Sciences (SPSS)).

1.8.2 Kajian Temubual

Setelah tamat kajian soalselidik penyelidik dapat mengenalpasti permasalahan yang wujud, penyelidik telah menjalankan kajian temubual untuk mendalami isu dan permasalahan itu. Sesi temubual yang pertama dibuat adalah dengan Pengarah, Bahagian Kejuruteraan, KKM. Diikuti sesi temubual dengan wakil KKM, ketiga-tiga syarikat konsesi dan agensi pemantau yang terdapat di hospital awam.

Persoalan yang ditanyakan dalam temubual adalah jenis berstruktur dan separa berstruktur. Data dianalisa menggunakan kaedah analisa kandungan (content analysis) di mana satu kod/kategori akan diberikan dan jawapan yang diberikan akan dimasukkan ke dalam kod/kategori yang berkenaan seperti membuat keputusan,

perlantikan, pemantauan dan sebagainya. Dari kod/kategori ini, jawapan dianalisa dengan mendapatkan frekuensinya untuk pelbagai analisa deskripsi.

1.8.3 Kajian Dokumentasi

Untuk mendalami permasalahan KSH awam di Malaysia, penyelidik telah menjalankan kajian dan menganalisa dokumen yang melibatkan ketiga-tiga organisasi responden.

Penerangan lanjut tentang metodologi kajian akan dihuraikan dengan lebih terperinci di dalam Bab 3 – Rekabentuk dan Metodologi Penyelidikan.

1.9 Skop dan Batasan Kajian

Skop dan batasan kajian boleh disimpulkan seperti dalam Jadual 1.3.

Jadual 1.3: Skop kajian penyelidik

Item	Penerangan
Jenis Kajian	Menggunakan kajian triangulasi yang menggunakan kaedah soalselidik, temubual dan kajian dokumentasi
Unit Analisis	Evolusi pelaksanaan penyumberan luar KSH awam di Malaysia yang bermula dari tahun 1997 hingga 2012. Unit analisis lebih kepada syarikat konsesi dan agensi pemantau.
Kawasan/ Lokasi	Di seluruh Semenanjung Malaysia, Sabah dan Sarawak.
Saiz populasi yang dikenal pasti	Soalselidik kepada semua hospital awam di Malaysia. Temubual berstruktur dan separa struktur keatas responden dari syarikat konsesi, agensi kerajaan, agensi pelaksana, agensi pemantau, agensi kesatuan pekerja dan kementerian.

Sumber : Penyelidik

Skop kajian merangkumi objektif Dasar Penswastaan yang telah ditetapkan oleh kerajaan dan dikaitkan dengan penyumberan luar. Kajian lebih tertumpu kepada pencapaian Dasar Penswastaan dan amalan bijak dalam penswastaan (penyumberan luar). Bagi mencapai objektif kedua kajian, hanya amalan-amalan penyumberan luar terpilih sahaja (sila rujuk Bab 2.7 - Amalan Penswastaan dan 2.11 – Amalan Penyumberan Luar) akan dikaji memandangkan kepada kekurangan bahan dan data.

1.10 Rangka Tesis

Bab 1 - Pengenalan : Bab ini menerangkan tentang latar belakang kajian, dan gambaran keseluruhan tesis di mana merangkumi takrifan tajuk, pernyataan masalah, objektif kajian, kepentingan kajian, metodologi kajian, skop dan batasan kajian.

Bab 2 - Penswastaan Malaysia: Bab ini menerangkan tentang sejarah penswastaan di Malaysia. Penerangan terperinci tentang takrifan penswastaan, rasional yang mendorong kepada penswastaan dan objektif Dasar Penswastaan yang menjadi Objektif utama kajian ini. Penjelasan menyeluruh mengenai pencapaian kelima-lima objektif Dasar Penswastaan berdasarkan kajian sebelum ini. Di dalam bab ini juga dinyatakan bentuk penswastaan yang dipraktiskan di Malaysia, amalan-amalan yang sering diikuti di peringkat pra-penswastaan dan pasca penswastaan. Seterusnya, penerangan tentang penswastaan digabungkan bersama penyumberan luar untuk dilihat dari sudut perkaitannya dengan pencapaian Dasar Penswastaan. Penyelidik juga menerangkan kepentingan penyumberan luar kepada negara khususnya, kriteria penyumberan luar, teori yang boleh dikaitkan dengan penyumberan luar. Penerangan

dilanjutkan kepada tujuan penyumberan luar dilaksanakan di Malaysia dan amalan bijak penyumberan luar. Untuk mendapatkan gambaran menyeluruh tentang penyumberan luar KSH di Malaysia, penjelasan diteruskan dengan melihat latar belakang polisi kesihatan dan penyumberan luar KSH di Malaysia. Kajian perbandingan penyumberan luar KSH di Malaysia dan negara terpilih dibuat untuk melihat kesamaan dan perbezaan di antara berlainan negara. Bab ini diakhiri dengan kesimpulan bagi keseluruhan Bab 2.

Bab 3 - Metodologi Kajian : Bab ini dimulakan dengan pengenalan yang terperinci bagi Bab 3. Diikuti dengan penerangan tentang pendekatan yang digunakan dalam penyelidikan kajian ini. Rekabentuk kajian terdiri dari strategi kajian dan kajian rintis diperjelaskan dengan bantuan carta. Penerangan dilanjutkan dengan melihat kaedah pemilihan sampel kajian yang terdiri dari agensi kerajaan, agensi kesatuan pekerja, agensi pemantau dan syarikat konsesi. Di dalam bab ini penerangan tentang instrumen kajian yang digunakan lanjutan dari Bab 1.8 – Metodologi Kajian. Penjelasan tentang pengumpulan data dan prosedur menganalisa data bagi instrument kajian yang dipilih. Ujian ke atas data yang diperolehi ditunjukkan untuk melihat konsistensi respon yang diterima dari responden-responden yang dipilih. Akhir sekali, kesimpulan dibuat untuk melihat keseluruhan perbincangan di Bab 3.

Bab 4 - Penemuan dan Analisa Kajian ke atas penyumberan luar KSH awam di Malaysia. Bab ini didahului dengan pengenalan, atau gambaran keseluruhan bab ini. Diteruskan dengan menerangkan secara terperinci penemuan yang diperolehi hasil dari instrumen kajian yang dipilih. Pengujian ke atas data yang diperolehi. Respon

dari kesemua soalan yang diajukan melalui ketiga-tiga instrumen kajian bagi semua responden. Bab ini diakhiri dengan kesimpulan keseluruhan penemuan yang telah dibincangkan.

Bab 5 - Perbincangan: Di dalam bab ini perbincangan dibuat berdasarkan kepada kedua Objektif utama kajian. Perbincangan dikaitkan dengan kajian literatur, metodologi kajian dan penemuan yang diperolehi hasil penemuan yang diperolehi melalui ketiga-tiga instrumen kajian bagi semua responden.

Bab 6 - Rumusan: Bab ini menjelaskan rumusan kepada keseluruhan kajian yang dibuat. Cadangan dan saranan juga dijelaskan untuk kajian selanjutnya oleh penyelidik di masa hadapan. Penjelasan mengenai sumbangan kajian dibuat untuk penggiat industri, penggiat akademik dan kerajaan.

1.11 Rumusan

Secara keseluruhannya Bab 1 menerangkan latarbelakang kajian. Dimulai dengan takrifan, pernyataan masalah, persoalan kajian, objektif kajian, kepentingan kajian. Penerangan diperlengkapi dengan metodologi kajian yang merangkumi kajian soalselidik, temubual dan kajian dokumentasi. Penerangan lebih menjurus kepada penyumberan luaran. Evolusi penswastaan di dunia dan di Malaysia akan dijelaskan dengan lebih terperinci di dalam Bab 2 dan penerangan terperinci berkenaan penyumberan luar KSH awam di Malaysia.

BAB 2

PENSWASTAAN MALAYSIA

2.1 Pengenalan

Dasar Penswastaan adalah satu pendekatan baru dalam dasar pembangunan negara yang menekankan peningkatan peranan sektor swasta dalam pembangunan ekonomi Malaysia. Sebelum meninjau lebih jauh lagi tentang penyumberan luar, perlu rasanya melihat penyumberan luar dari konteks penswastaan kerana penyumberan luar adalah merupakan sebahagian daripada bentuk penswastaan. Kajian dimulai dengan pengenalan kepada penswastaan di Malaysia. Seterusnya, tentang sejarah kewujudan penswastaan, takrifan, rasional, objektif penswastaan di Malaysia dan di peringkat antarabangsa. Kajian diakhiri dengan penjelasan pencapaian objektif penswastaan sejak ianya mula diswastakan.

2.2 Sejarah Penswastaan

Sejarah penswastaan di Malaysia, tercetus akibat dari sejarah pembangunan ekonomi negara sebelum ini yang banyak menyumbang kepada pelaksanaan dasar penswastaan di Malaysia. Menurut Dinc & Gupta (2007), penswastaan berlaku disebabkan oleh faktor kewangan dan faktor politik. Kerajaan mungkin lebih suka menswastakan agensi yang lebih menguntungkan untuk meningkatkan hasil daripada penswastaan

(Gupta, Ham & Svejnar (2008)). Namun begitu, Evan & Davies (1999), mendakwa ini adalah disebabkan oleh masalah yang dihadapi kerajaan pada waktu itu.

Dalam konteks penswastan di Malaysia, dua era penting dalam sejarah dan politik yang mempengaruhi kewujudan penswastan, iaitu era 1970-an dan 1980-an. Era 1970an berlaku perbezaan pertumbuhan sosio ekonomi apabila sebahagian besar daripada penduduk hidup di bawah garis kemiskinan. Hubungan tegang antara kaum, terutamanya antara kaum Melayu dan Cina disebabkan oleh kekayaan ekonomi tertumpu kepada kaum Cina. Rancangan Malaysia Kedua (1971-75) menunjukkan bahawa kaum Melayu membentuk 53 peratus daripada jumlah penduduk dan kebanyakannya ditemui dalam sektor luar bandar serta pertanian. Manakala kaum Cina (35%) menguasai sektor perniagaan dan kaum India (10%) bekerja di ladang-ladang. Kesannya, pengagihan sumber kekayaan negara tidak dibahagikan samarata di kalangan tiga kaum utama ini.

Ini adalah hasil daripada struktur transformasi semasa zaman penjajahan British di mana pada ketika itu kaum Melayu dipinggirkan dari sektor kapitalis. Situasi yang berbeza dengan kaum Cina, yang diberi peluang oleh penjajah untuk terlibat dalam perbandaran dan sektor perniagaan. Jesudason (1989) menjelaskan bahawa kemunduran kaum Melayu adalah kerana kesukaran mereka mendapatkan modal untuk memulakan perniagaan kerana kaum Melayu tidak mempunyai institusi kewangan yang boleh menggerakkan modal dan sumber ekonomi, berbanding dengan kaum Cina mempunyai insititusi kewangan berasaskan puak dalam sektor perniagaan.

Ekoran dari itu, telah berlaku satu rusuhan kaum pada tahun 1969 yang menyebabkan pada tahun 1970 Dasar Ekonomi Baru telah diperkenalkan.

Snodgrass (1980) menegaskan, DEB mampu menyelamatkan kaum Melayu dari masalah ekonomi dan kedaifan hidup dengan melibatkan diri dalam sektor perniagaan serta pambandaran. Sejak dari itu, kehidupan kaum Melayu terbela dan kerajaan sentiasa memastikan keadaan ini berterusan.

Dasar Penswastaan dilancarkan bertujuan untuk menambah penglibatan kaum Melayu dan bumiputera dalam perniagaan serta penekanan ke atas pertambahan peranan sektor swasta di dalam pembangunan ekonomi Malaysia sejajar dengan Dasar Persyarikatan Malaysia (UPE, 1981). Dasar Persyarikatan Malaysia telah mengambil teladan baik dari negara Korea dan Jepun sebagai contoh untuk membangunkan negara dengan sistem kerjasama antara kerajaan dan sektor swasta (Hussain, 1985).

Pendekatan ini adalah untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi negara, meringankan beban kewangan dan pentadbiran kerajaan, mengurangkan penglibatan kerajaan dalam ekonomi, mengurangkan perbelanjaan awam dan meningkatkan kecekapan serta produktiviti selaras dengan Dasar Pembangunan Nasional. Dari aspek pemilikan kekayaan, dasar penswastaan merupakan sebahagian daripada strategi kerajaan dalam merealisasikan penyertaan aktif Bumiputera dalam sektor korporat dan untuk membetulkan ketidakseimbangan dalam penyertaan sektor korporat. Di mana, entiti yang diswastakan perlu memperuntukkan 30 peratus

daripada ekuiti kepada Bumiputera. Manakala, penyertaan asing adalah terhad kepada maksimum 25 peratus daripada modal saham.

Bagi merealisasikan impian ini, pada tahun 1984, Tun Daim Zainuddin, Menteri Kewangan Malaysia telah dilantik untuk bertanggungjawab dalam melaksanakan polisi ini. Kabinet telah mengarahkan kementerian-kementerian dan agensi-agensi kerajaan, untuk mengenalpasti mana-mana bahagian yang berkemungkinan boleh diswastakan samada keseluruhannya atau sebahagiannya. Menurut Garispanduan Penswastan (UPE, 1985), kabinet juga telah melantik UPE yang dibantu oleh Unit Perlaksanaan Koordinasi dan Perbendaharaan serta Jabatan Perkhidmatan Awam untuk bekerjasama dalam menyediakan kertas cadangan penswastan.

Garispanduan Penswastan ini menjelaskan secara terperinci rasional dan amalan bijak yang harus dipatuhi dalam penswastan. Ia telah menjadi dokumen rasmi kerajaan sehingga awal tahun 1991 dan pada bulan Februari 1991, kerajaan telah menerbitkan Pelan Induk Penswastan (UEP, 1991). Ini berlaku tidak lama selepas pilihanraya umum Oktober 1990 dan juga pengumuman pasca DEB (Sundaram & Tan, 2003). Pelan Induk Penswastan ini mengandungi rangka bentuk polisi penswastan, prosidur perlaksanaan dan keutamaan projek yang lebih dahulu patut diswastakan. Semenjak itu, Pelan Induk Penswastan dijadikan sebagai rujukan dalam melaksanakan projek penswastan.